

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 B

Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2020

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 oktober 2019

Op 6 juli 2018 informeerde ik u – mede namens de Staatssecretaris van Financiën als medefondsbeheerder – over mijn voornemens de financiële verhoudingen tussen Rijk en medeoverheden te herzien.¹ In deze brief bericht ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, over de stand van zaken van de herijking van de verdeling van het gemeentefonds. Met de herijking streef ik naar het verbeteren van de gelijkwaardigheid van de financiële uitgangspositie van gemeenten, ook voor de nieuwe taken op het sociaal domein. Hiermee geef ik tevens invulling aan mijn toezegging uit het wetgevingsoverleg² van 20 juni jl. om u te informeren over de stand van zaken bij de uitwerking van de motie van de leden Veldman en Wolbert.³

Eerder bent u geïnformeerd over andere onderwerpen waaraan parallel aan de herijking van de verdeling van het gemeentefonds wordt gewerkt. Zo wordt de normeringssystematiek⁴ geëvalueerd in aanloop naar de Studiegroep Begrotingsruimte, worden hervormingen van het gemeentelijk en provinciaal belastinggebied onderzocht als onderdeel van het Bouwstenentraject⁵ van de Staatssecretaris van Financiën, worden onderdelen van de interbestuurlijke verhoudingen doorgelicht in reactie op de Staatscommissie Parlementair Stelsel⁶ en bereid ik een wijziging van de Financiële-verhoudingswet voor om het uitkeringsstelsel⁷ aan te passen. Deze trajecten worden door het Rijk, de Vereniging van Neder-

¹ Kamerstukken 34 775 B en 34 775 C, nr. 18

² Kamerstukken 35 200 VII, 35 200 B en 35 200 C, nr. 18

³ Kamerstuk, 34 300 VII, nr. 28

⁴ Kamerstuk, 35 300, nr. 1 (p. 41)

⁵ Kamerstuk 32 140, nr. 50

⁶ Kamerstuk 34 430, nr. 10

⁷ Kamerstukken 35 000 B en 35 000 C, nr. 13. In dit wetsvoorstel beoog ik ook enkele vereenvoudigingen in het wettelijke kader voor het verdeelmodel te betrekken.

landse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in nauwe betrokkenheid uitgevoerd, waarbij de samenhang tussen de trajecten gedurende de uitvoering wordt geborgd.

Herijking verdeling gemeentefonds

Het doel van de herijking van de verdeling van het gemeentefonds is gemeenten op basis van hun structuurkenmerken in een gelijkwaardige financiële uitgangspositie te brengen. De uitgangspunten voor de verdeling staan niet ter discussie. Wel moeten er enkele politiek-bestuurlijke keuzes worden gemaakt over de mate waarin we verschillen tussen gemeenten in noodzakelijke uitgaven acceptabel vinden, gekoppeld aan de mate waarin gemeenten in staat zijn om zelf inkomsten te verwerven. Nu het gemeentefonds integraal wordt herijkt kunnen we deze keuzes tegen elkaar afwegen en tegelijkertijd de verdeling vereenvoudigen en beter uitlegbaar maken. Hiermee geven we invulling aan een fundamentele herziening van de financiële grondslagen van het gemeentefonds.⁸

Proces op hoofdlijnen

Het herijkingsonderzoek leidt tot een nieuwe verdeling van het gemeentefonds – met een totale omvang van circa € 30 miljard – met ingang van 1 januari 2021. In nauwe samenwerking met de VNG is het herijkingsonderzoek in maart 2019 gestart. In het onderzoek herzien we de verdeling van het gemeentefonds in twee onderdelen: de clusters die middelen voor het sociaal domein verdelen en de overige clusters (hierna «klassiek»).

De afgelopen periode stond in het teken van dataverzameling. Deze fase is nu afgerond. Momenteel werken we via statistische analyses stapsgewijs toe naar een nieuwe verdeling.⁹ Op een aantal momenten zal hierover overleg met de VNG plaatsvinden; het eerste bestuurlijk overleg vond plaats op 10 september jl. In december en januari zullen nog twee overleggen plaatsvinden.

Begin februari 2020 wordt het voorstel voor de nieuwe verdeling ter consultatie aan de VNG en de Raad voor het Openbaar Bestuur aangeboden. Op basis van hun reacties leidt dit mogelijk nog tot wijzigingen van het voorstel. We beogen de nieuwe verdeling tijdens het bestuurlijk overleg financiële verhoudingen (BOFv) in het voorjaar van 2020 vast te stellen. Uw Kamer zal daarna worden geïnformeerd over het voorstel. Om gemeenten tijdig van de nieuwe verdeling op de hoogte te brengen is de planning de nieuwe verdeling in de meicirculaire van 2020 te publiceren.

Uitkomst bestuurlijk overleg financiële verhoudingen

Op 10 september jl. heb ik bestuurlijk overleg gevoerd met de VNG en een aantal uitgangspunten vastgesteld en procesafspraken gemaakt op basis waarvan de herijking verder kan worden vormgegeven. Door het proces van de herijking stapsgewijs te doorlopen en uitgangspunten vast te stellen beogen we het draagvlak voor de uitkomst te vergroten. De belangrijkste afspraken betreffen het *beoordelingskader*, de *clusterindeling*, de *eigen inkomsten van gemeenten* en de gemeenten die niet goed in het verdeelmodel passen (de zogenaamde *uitbijters*) of waar sprake is van *specifieke structuurkenmerken*.

⁸ Kamerstuk 34 300 VII, nr. 28

⁹ Kamerstuk 35 300 B, nr. 2 (p. 28)

Beoordelingskader

Na afronding van het onderzoek zullen partijen moeten beoordelen of de voorstellen voor een nieuwe verdeling van het gemeentefonds een verbetering zijn. Daarbij moeten meer criteria een rol spelen dan alleen de herverdeeffecten. Daarom is in het bestuurlijk overleg een beoordelingskader vastgesteld dat is gebaseerd op de huidige uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet.¹⁰ Daarin is vastgelegd dat de verdeling dient aan te sluiten bij de noodzakelijke uitgaven van gemeenten, maar ook globaal dient te zijn om te voorkomen dat de verdeling als uitgavennorm gaat gelden. Verder moet de verdeling eenvoudig en uitlegbaar zijn. Naast de uitkomst is ook de zorgvuldigheid van het onderzoeksproces een vereiste. Specifiek voor het sociaal domein spraken we af dat in verband met de toekomstbestendigheid de verdeling ondersteunend moet zijn aan de transformatie in het sociaal domein bij gemeenten.

Clusterindeling

Om een goede (kostengeoriënteerde, objectieve) verdeling te kunnen maken zijn de taken van gemeenten in het gemeentefonds in de huidige verdeling ingedeeld in samenhangende clusters van taken. In de nieuwe verdeling blijven we dit doen. Het opsplitsen van het gemeentefonds naar herkenbare onderdelen bevordert de inhoudelijke uitlegbaarheid van de verdeling. Een clusterindeling maakt het bovendien mogelijk de verdeling te monitoren, waardoor verdeelstoornissen tijdig worden gesignaleerd en de kwaliteit van de verdeling op de langere termijn blijft geborgd.

Met de VNG is afgesproken voor het sociaal domein in de nieuwe verdeling onderscheid te maken in een verdeelcluster sociale basisvoorzieningen (collectieve voorzieningen in het sociaal domein), een verdeelcluster voor individuele voorzieningen in de jeugdhulp, een verdeelcluster voor individuele Wmo-voorzieningen en een cluster voor middelen die we toedelen voor taken van gemeenten in het kader van de Participatiewet. In het klassieke domein delen we het takenpakket in vijf clusters in: Bestuur en Ondersteuning; Veiligheid; Infrastructuur, Ruimte en Milieu; Onderwijs; en Sport, Cultuur en Recreatie. Tot slot werken we met een apart cluster voor eigen inkomsten, dat we gebruiken om rekening te houden met verschillen in belastingcapaciteit tussen gemeenten. Deze clusterindeling biedt de meest optimale balans tussen vereenvoudiging en kostenoriëntatie. Het gebruik van clusters doet daarbij niet af aan de vrije besteedbaarheid van het geld door gemeenten.

Binnen het sociaal domein blijven de middelen voor beschermd wonen voorlopig apart inzichtelijk. Dit vloeit voort uit het bestuurlijk overleg van 2 juli 2019. Het Rijk en VNG hebben besloten in tien jaar tijd tot een objectief verdeelmodel en algehele doordecentralisatie van beschermd wonen te komen. Dat betekent dat gemeenten in die periode geleidelijk overstappen van de huidige historische verdeling over centrumgemeenten naar een volledig objectieve verdeling over alle gemeenten. U bent hierover op 4 juli 2019 geïnformeerd.¹¹

Eigen inkomsten van gemeenten

In de verdeling van het gemeentefonds houden we niet alleen rekening met verschillen in de noodzakelijke uitgaven. We houden ook rekening met de mogelijkheden van gemeenten om in eigen inkomsten te voorzien.

¹⁰ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/financien-gemeenten-en-provincies/herziening-financiële-verhouding>

¹¹ Kamerstuk 29 325, nr. 99

De manier waarop we hiermee rekening houden is sinds de introductie van het huidige verdeelstelsel in 1997 niet meer herijkt. Zowel bij de onroerendezaakbelasting (OZB) als bij de overige eigen inkomsten (OEM) blijken de aannames achter de huidige verdeling niet meer aan te sluiten bij de feitelijke ontwikkelingen. Het gevolg hiervan is dat sommige gemeenten onbedoeld meer financiële ruimte hebben dan anderen. In het bestuurlijk overleg spraken we af om komende periode met elkaar door te spreken over de wijze waarop in de verdeling rekening wordt gehouden met de eigen inkomsten van gemeenten en tijdens het bestuurlijk overleg in december hierover een besluit te nemen.

Uitbijters en specifieke structuurkenmerken

In de nieuwe verdeling is een politiek-bestuurlijke afweging nodig over de mate waarin we rekening houden met specifieke structuurkenmerken van gemeenten die leiden tot verschillen in noodzakelijke uitgaven. De fondsbeheerders streven een zo globaal mogelijke verdeling via verdeelmaatstaven na. Niet alle specifieke structuurkenmerken kunnen daarom worden gehonoreerd in de nieuwe verdeling. Ook om andere redenen komt het voor dat de (structurele) noodzakelijke uitgaven van een gemeente niet goed kunnen worden benaderd met objectieve verdeelmaatstaven. In verband hiermee bevat het gemeentefonds nu vaste bedragen voor de G4, de Wadden en Baarle-Nassau. Deze vaste bedragen zullen opnieuw worden doorgelicht op hun mogelijkheid om ze alsnog via objectieve maatstaven te verdelen.

Advies Raad voor het Openbaar Bestuur

Op 3 september jl. heeft de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) op verzoek van de fondsbeheerders een advies uitgebracht over de herijking van het gemeentefonds. In zijn advies onderkent de ROB het grote belang van een herijking van het gemeentefonds voor de gemeentelijke financiën. De ROB ondersteunt hierin de door de fondsbeheerders gekozen benadering om te streven naar draagvlak voor de te hanteren uitgangspunten voor een rechtvaardige verdeling. Een goede interbestuurlijke dialoog en een zorgvuldig en transparant proces dragen hieraan bij. Ook pleit de ROB ervoor om bij de punten waar het schuurt (o.a. volumevraagstukken, de mate van gemeentelijke beleidsvrijheid) het gesprek in gelijkwaardigheid te blijven voeren. De ROB adviseert om bij de herijking van de verdeling van de uitkering uit het gemeentefonds zestien principes te hanteren.¹² Ik erken het belang van deze principes en zal mij er in het verdere traject rekenschap van geven.

Tot slot

Begin februari 2020 zal ik het rapport en de uitkomsten van het herijkingsonderzoek ter consultatie aan de VNG en de ROB voorleggen. Na ontvangst van hun adviezen zal ik u informeren over de wijze waarop en wanneer de verdeling van het gemeentefonds wordt aangepast.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹² <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2019/09/05/briefadvies-herijking-gemeentefonds>